
**У пошуках “золотої середини”: Чи є досвід реалізації
регіональної політики у країнах Центральної Європи
цінним для України?**

*М.Лендєл **

Упродовж 1999-2000 рр. поряд з питаннями про доцільність, а пізніше, про шляхи законодавчої імплементації результатів Всукраїнського референдуму за народною ініціативою, здійснення бюджетної та податкової реформ, у центрі уваги політиків, управлінської еліти України знаходилося обговорення перспектив формування цілісної концепції державної регіональної політики. Є багато причин, чому питання, яке донедавна залишалося на периферії інтересу державних діячів, набуло такого розголосу упродовж останніх двох років, однак основними є, на нашу думку, наступні:

1. Нездатність центральних органів влади самостійно здійснити структурні реформи.
2. Значна диференціація рівня соціально-економічного розвитку регіонів (областей) України. (Так, якщо середня заробітна плата у м. Києві складає 333 грн., Донецькій області — 242 грн., Дніпропетровській — 238 грн., то у Вінницькій — 127 грн., Волинській — 120 грн., Тернопільській — 114 грн. Рівень безробіття на кінець 1999 р. у Львівській області складав 7, 4 %, а в Одеській області цей показник був майже в 10 разів меншим — 0,9 %).
3. Формування регіональних еліт, спроможних впливати на прийняття рішень на національному рівні.
4. Ослаблення впливу політичних партій на формування державної політики.
5. Розширення міжрегіонального економічного співробітництва областей України з регіонами Росії (схід та південь) та країн Центральної Європи (захід), водночас, економічне “замкнення” частини з них.

* **Мирослава Лендєл**
К.і.п., науковий співробітник
Інституту державного управління та регіонального розвитку

6. Можливість активних політичних дій у перед- і поствиборний період (маємо на увазі президентські вибори 1999 р.).

Результатом використання цих об'єктивних чинників стало вироблення декількох концепцій регіональної політики, найбільшої ваги з яких отримали проекти, запропоновані Комісією з розробки концепції Державної регіональної політики України та Всеукраїнським об'єднанням місцевого і регіонального розвитку — “Міжрегіональний союз”. Перший з них був схвалений 5 липня 2000 р. Кабінетом Міністрів України і чекає на підписання, після розгляду на Раді регіонів, у формі Указу Президента України. Однак, принагідно зазначимо, що вже тепер “офіційна” версія концепції викликає чисельні зауваження (про що засвідчили рішення, прийняті на VI Всеукраїнських муніципальних слуханнях “Об'єднання зусиль заради місцевого і регіонального розвитку та процвітання України), зокрема поєднання у ній положень муніципальної, адміністративної та, власне, у класичному європейському варіанті, регіональної реформ, що, наперед, визначає високий ступінь заполітизованості процесу впровадження державної регіональної політики, можливості розгляду питання про пошук оптимального варіанту підтримки державною економічного розвитку регіонів у комплексі з питанням федералізації України.

Саме ці колізії вимагають уважного вивчення світового досвіду реалізації регіональної політики, зокрема визначити позитивні надбання та контрверсійні аспекти проведення цієї реформи у сусідніх країнах Центральної Європи.

Упродовж 90-х рр. “новий регіоналізм” у Європі був, здебільшого, пов'язаний із посиленням внутрішньої та зовнішньої міжрегіональної співпраці, яка потребувала створення субнаціонального (проміжного між національним та місцевим) рівня управління. Інтеграція економіки означає, насамперед, створення зони вільної торгівлі, що, в свою чергу, зумовлює потребу у гармонізованому торговому, податковому, трудовому законодавстві. Узгодження інструментів регіонального розвитку є тж необхідним, оскільки саме регіони стають основними економічними одиницями у Європі, що об'єднуються. Більше того, конкурентоспроможні регіони формуються не у внутрішньонаціональному, а в транскордонному транснаціональному вимірі.

Зростаюча економічна самостійність регіонів є цілком об'єктивними процесом в умовах демократії і ринкової економіки,

що вимагає від держави створення ефективного правового поля для впорядкування процесів регіонального розвитку, попередження територіальної автаркії чи нехтування окремими регіонами загальнонаціональними інтересами. Першочерговою умовою ефективного державного регулювання територіального розвитку є використання його механізмів лише у випадках, коли на нижчі рівні управління не мають достатньо прав чи ресурсів для самостійного вирішення певної регіональної проблеми. Дотримання цього правила об'єктивно приведе до дотримання принципу концентрації державної допомоги, який є одним з основних засад сучасної регіональної політики. Ідеальною є схема "державна регулює за допомогою законодавчих актів і надає ресурси, а регіони діють".

За своїм змістом регіональна політика є одним із інструментів держави, який використовується для коригування просторових диспропорцій розвитку, які виникли у результатів структурних реформ, та не регулюються ринковими механізмами. Завдяки об'єктивним факторам галузевий підхід до регулювання соціально-економічного розвитку країни не може використати як важіль економічного зростання територій і держави в цілому внутрішній потенціал регіонів. Адже він визначається не лише географічним розташуванням, природно-сировинними ресурсами, існуючою структурою економіки, але й рівнем підготовки людських ресурсів, їх здатністю до підприємництва та запровадження інновації у розвитку території. Однак, зазначимо, що розвиток регіонів неодмінно повинен узгоджуватися із загальнонаціональною стратегією соціально-економічного розвитку.

Формування концептуальних засад державної регіональної політики вимагає відповіді на наступні основні питання:

1. Чи повинні центральні органи влади утримувати монополію на здійснення державної регіональної політики, а чи окремі повноваження будуть передані органам влади регіонального та місцевого рівня?

2. Чи повинен центральний уряд використовувати макроекономічні важелі заради надання допомоги депресивним територіям? (податкова, монетарна, торговельна політика).

3. Чи децентралізація влади означає сприяння регіональному розвитку?

На початку 90-х рр. регіоналістами країн Центральної Європи були розроблені 4 альтернативні стратегії здійснення регіоналізації тобто територіального розподілу влади:

1. деконцентрація державної влади на рівні регіонів;
2. поєднання деконцентрації та децентралізації на регіональному рівні;
3. децентралізація на регіональному рівні, створення системи місцевого самоврядування на регіональному рівні;
4. автономізація регіонів, створення регіональних парламентів.

Водночас, сформовані були два альтернативні підходи до вироблення стратегії регіональної політики. Перший шлях полягав у визнанні домінуючої ролі держави, у її реалізації, використанні як основного інституційного механізму системи деконцентрованих державних органів. Альтернативний підхід наголошував на потребі здійсненні політики, в основі якої знаходяться “глибинні” регіональні ініціативи, що підтримуються децентралізованою системою управління та спеціальними професійними структурами регіонального розвитку (міжсекторні ради розвитку, агентства регіонального розвитку, економічні кластери, асоціації муніципалітетів, інші). Друга стратегія є домінуючою у країнах Європейського Союзу, що, безперечно, є стимулом для наслідування для центральноєвропейської державної еліти.

У країнах Центральної Європи одним з основних стимулів до активізації регіональної політики є, безперечно, перспективи інтеграції у Європейський Союз, що означає потребу у вдосконаленні управління на рівні регіонів, оновлення інституційного механізму регіонального розвитку за рахунок неадміністративних утворень, розширення “м’якої” інфраструктури регіонального розвитку (бізнес-школи, інформаційні банки, маркетингові центри та ін.), створення інститутів, які б у майбутньому виконували роль реципієнта коштів від Структурних фондів ЄС.

До середини 90-х рр. владні структури національного рівня країн Центральної Європи займали пасивну позицію щодо реагування на тенденції регіонального розвитку або здійснювали певний перелік непов’язаних єдиною стратегією заходів, що свідчило про дотримання так званої пасивної “неусвідомленої” регіональної політики. Проблемне питання, вирішити яке все ще необхідно центральноєвропейській владній еліті є наступним: чи є активна державна регіональна політика механізмом, який варто застосовувати у період транзиту від перехідної до ринкової економіки?

Якщо відповідь є ствердною, то нагальним є здійснення іншого вибору: між стратегією регіонального розвитку, орієнтованою на

що вимагає від держави створення ефективного правового поля для впорядкування процесів регіонального розвитку, попередження територіальної автаркії чи нехтування окремими регіонами загальнонаціональними інтересами. Першочерговою умовою ефективного державного регулювання територіального розвитку є використання його механізмів лише у випадках, коли на нижчі рівні управління не мають достатньо прав чи ресурсів для самостійного вирішення певної регіональної проблеми. Дотримання цього правила об'єктивно приведе до дотримання принципу концентрації державної допомоги, який є одним з основних засад сучасної регіональної політики. Ідеальною є схема "держава регулює за допомогою законодавчих актів і надає ресурси, а регіони діють".

За своїм змістом регіональна політика є одним із інструментів держави, який використовується для коригування просторових диспропорцій розвитку, які виникли у результаті структурних реформ, та не регулюються ринковими механізмами. Завдяки об'єктивним факторам галузевий підхід до регулювання соціально-економічного розвитку країни не може використати як важіль економічного зростання територій і держави в цілому внутрішній потенціал регіонів. Адже він визначається не лише географічним розташуванням, природно-сировинними ресурсами, існуючою структурою економіки, але й рівнем підготовки людських ресурсів, їх здатністю до підприємництва та запровадження інновацій у розвитку території. Однак, зазначимо, що розвиток регіонів неодмінно повинен узгоджуватися із загальнонаціональною стратегією соціально-економічного розвитку.

Формування концептуальних засад державної регіональної політики вимагає відповіді на наступні основні питання:

1. Чи повинні центральні органи влади утримувати монополію на здійснення державної регіональної політики, а чи окремі повноваження будуть передані органам влади регіонального та місцевого рівня?
2. Чи повинен центральний уряд використовувати макроекономічні важелі заради надання допомоги депресивним територіям? (податкова, монетарна, торговельна політика).
3. Чи децентралізація влади означає сприяння регіональному розвитку?

На початку 90-х рр. регіоналістами країни Центральної Європи були розроблені 4 альтернативні стратегії здійснення регіоналізації тобто територіального розподілу влади:

1. деконцентрація державної влади на рівні регіонів;
2. поєднання деконцентрації та децентралізації на регіональному рівні;
3. децентралізація на регіональному рівні, створення системи місцевого самоврядування на регіональному рівні;
4. автономізація регіонів, створення регіональних парламентів.

Водночас, сформовані були два альтернативні підходи до вироблення стратегії регіональної політики. Перший шлях полягав у визнанні домінуючої ролі держави, у її реалізації, використанні як основного інституційного механізму системи деконцентрованих державних органів. Альтернативний підхід наголошував на потребі здійсненні політики, в основі якої знаходяться “глибинні” регіональні ініціативи, що підтримуються децентралізованою системою управління та спеціальними професійними структурами регіонального розвитку (міжсекторні ради розвитку, агентства регіонального розвитку, економічні кластери, асоціації муніципалітетів, інші). Друга стратегія є домінуючою у країнах Європейського Союзу, що, безперечно, є стимулом для наслідування для центральноєвропейської державної еліти.

У країнах Центральної Європи одним з основних стимулів для активізації регіональної політики є, безперечно, перспектив інтеграції у Європейський Союз, що означає потребу у вдосконаленні управління на рівні регіонів, оновлення інституційного механізму регіонального розвитку за рахунок неадміністративних утворень, розширення “м’якої” інфраструктури регіонального розвитку (бізнес-школи, інформаційні банки, маркетингові центри та ін.), створення інститутів, які б у майбутньому виконували роль реципієнта коштів від Структурних фондів ЄС.

До середини 90-х рр. владні структури національного рівня країн Центральної Європи займали пасивну позицію щодо реагування на тенденції регіонального розвитку або здійснювали певний перелік непов’язаних єдиною стратегією заходів, що свідчило про дотримання так званої пасивної “неусвідомленої” регіональної політики. Проблемне питання, вирішити яке все ще необхідно центральноєвропейській владній еліті є наступним: чи є активна державна регіональна політика механізмом, який варто застосовувати у період транзиту від перехідної до ринкової економіки?

Якщо відповідь є ствердною, то нагальним є здійснення іншого вибору: між стратегією регіонального розвитку, орієнтованою на

зменшення дисбалансу у рівнях соціально-економічного розвитку (принцип соціальної справедливості) чи політикою, спрямованою на підвищення ефективності функціонування макрорегіонів (принцип економічної конкуренції регіонів). У більш широкому ракурсі — це вирішення дилеми між сильною державою і сильними регіонами, яка залишається предметом дискурсу у середовищі Європейського Союзу.

Домінуючим стає припущення, що владним чинникам країн Центральної Європи необхідно хоча б упродовж найближчих 10-15 років визнати пріоритетним у регіональному розвитку принцип “ефективності”. Це призведе до зміцнення економіки найбільш розвинутих регіонів і досягнення ними конкурентоспроможності у світовому вимірі. Одним з орієнтирів такої регіональної політики може бути створення економічних кластерів на території певних територій. Кластери повинні виконувати роль мережі вертикально інтегрованих економічних організацій та сервісних установ.

Враховуючи все ще складну соціальну ситуацію в країнах Центральної Європи, слід погодитися з позицією державної сліти цих країн у тому, що підвищення соціально-економічного рівня розвитку відсталих чи депресивних регіонів не повинно відбуватися за рахунок механічного перерозподілу коштів, зароблених розвинутими регіонами. Відмінності між підходом зокрема Польщі та тим, який прагне застосовувати Європейський Союз частково пояснюється відмінностями у стані розвитку ринкових відносин. Польща прагне використати потенціал прогресивних для виконання ролі “локомотивів” міжнародної економічної конкуренції. Однак, навіть дотримуючись такого підходу, держава зобов'язується надавати підтримку депресивним регіонам для попередження соціальних криз, уникнення структурного безробіття. Однак, незважаючи на значні відмінності у підходах, стратегічна мета модерної регіональної політики є спільною — ефективне використання внутрішнього потенціалу регіонів як найбільш оптимальний механізм їх розвитку, а не механічний перерозподіл державними структурами національного багатства.

Ключовим питанням залишається проблема співвідношення між секторальним та регіональним підходами до визначення ролі держави в регулюванні економічного розвитку. В країнах Центральної Європи саме галузеві міністерства, політичні групи, які представляли у законодавчих органах інтереси певних пріоритетних галузей промисловості, сприйняли перспективу запровадження регіоналізованого підходу до розвитку як загрозу втратити частину управлінських

важлив, перерозподілу Державного бюджету на користь окремих територій.

Ця проблема найбільш жваво дискутується і є предметом розв'язання в Угорщині, де згідно до Закону про територіальний розвиток і фізичне планування (1996 р.) функції координуючого органу у реалізації регіональної політики виконує Національна рада регіонального розвитку, основне завдання якої полягає в узгодженні інтересів галузевих міністерств, керівники яких представлені у ній, і власне регіонів. Однак, до цього часу ні Національній раді, ні профільному Міністерству сільського господарства і регіональної політики не вдалося досягти оптимальної співпраці між міністерствами з метою узгодження регіональних і галузевих програм, уникнути конфліктів під час формування Державного бюджету.

Водночас, у звіті Європейської комісії щодо готовності країн Центральної Європи до вступу у ЄС, підготовленому у 1998 р., критично оцінюється загальний стан регіональної політики у центральноєвропейських країнах, зокрема: слабкість правового регулювання і інструментів регіональної політики, недорозвинутість інституційного механізму реалізації регіональної стратегії, недостатня координація регіональних програм секторних міністерств, незначна увага уряду до проблеми дисбалансу у рівнях розвитку окремих регіонів.

Вищевказані міркування вказують на схожість вибору, перед яким знаходяться країни Центральної Європи та Україна, а саме "пошук" золоті середини між процесами децентралізації державних повноважень та потреби зберегти територіальну та економічну цілісність країн, знайти консенсус у розподілі влади між різними ланками управління на рівні регіонів, необхідність підтримки депресивних регіонів, не применшуючи економічний інтерес до підприємництва регіонів-донорів. Водночас, інші умови здійснення реформи в Україні є досить відмінними. Мова йде, зокрема про фінансову слабкість місцевих громад в Україні, недостатню розвинутість інституційної інфраструктури регіонального розвитку, відсутність коштів Європейського Союзу, спрямованих на підтримку цих процесів та нестачу внутрішніх інвестицій, недостатню розвинутість міжрегіонального співробітництва областей України. Потреба пошуку компромісу вимагає проведення публічної політики під час підготовки здійснення регіональної реформи та залучення до цього процесу як представників національної та регіональної управлінської еліти, так і практиків та експертів з питань регіонального розвитку.

Табл. 1. Інституційна інфраструктура регіонального розвитку у країнах Центральної Європи

Країна	Міністерство	Інституційні структури національного рівня	Інституційні структури регіонального рівня
Болгарія	Міністерство регіонального розвитку та громадських робіт	Рада регіонального розвитку	Регіональні адміністрації
Чеська республіка	Міністерство регіонального розвитку	Центр регіонального розвитку, Національний програмовий і моніторинговий комітет економічної та соціальної когезії	Агентства регіонального розвитку
Естонія	Міністерство внутрішніх справ	Рада державної регіональної політики, Естонське агентство регіонального розвитку	Уряди округів, органи місцевого самоврядування
Угорщина	Міністерство сільського господарства та регіональної політики	Національна рада регіонального розвитку	Регіональні ради розвитку, окружні ради розвитку
Латвія	Міністерство охорони довкілля та регіонального розвитку	Рада регіонального розвитку	-----
Литва	Міністерство реформи державного управління та місцевого самоврядування	Національне агентство регіонального розвитку	Агентства регіонального розвитку

Продовження таблиці

Польща	Міністерство економіки	—	Регіональні уряди (восводств), Агентства регіонального розвитку
Румунія	—	Національна рада регіонального розвитку, національне агентство регіонального розвитку	Регіональні ради розвитку, агентства регіонального розвитку
Словаччина	Міністерство будівництва та громадських робіт	Національне агентство регіонального розвитку	Агентства регіонального розвитку
Словенія	Міністерство економічних відносин та розвитку	Рада структурної політики, Національне агентство регіонального розвитку, Фонд регіонального розвитку та збереження сільських поселень	Агентства регіонального розвитку

Джерело: European Commission, Regular Report from the Commission on the Progress of the CEEC (Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia) towards Accession (Brussels: 13 October 1999).

Табл. 3. Інституційна інфраструктура реалізації регіональної політики в Угорщині

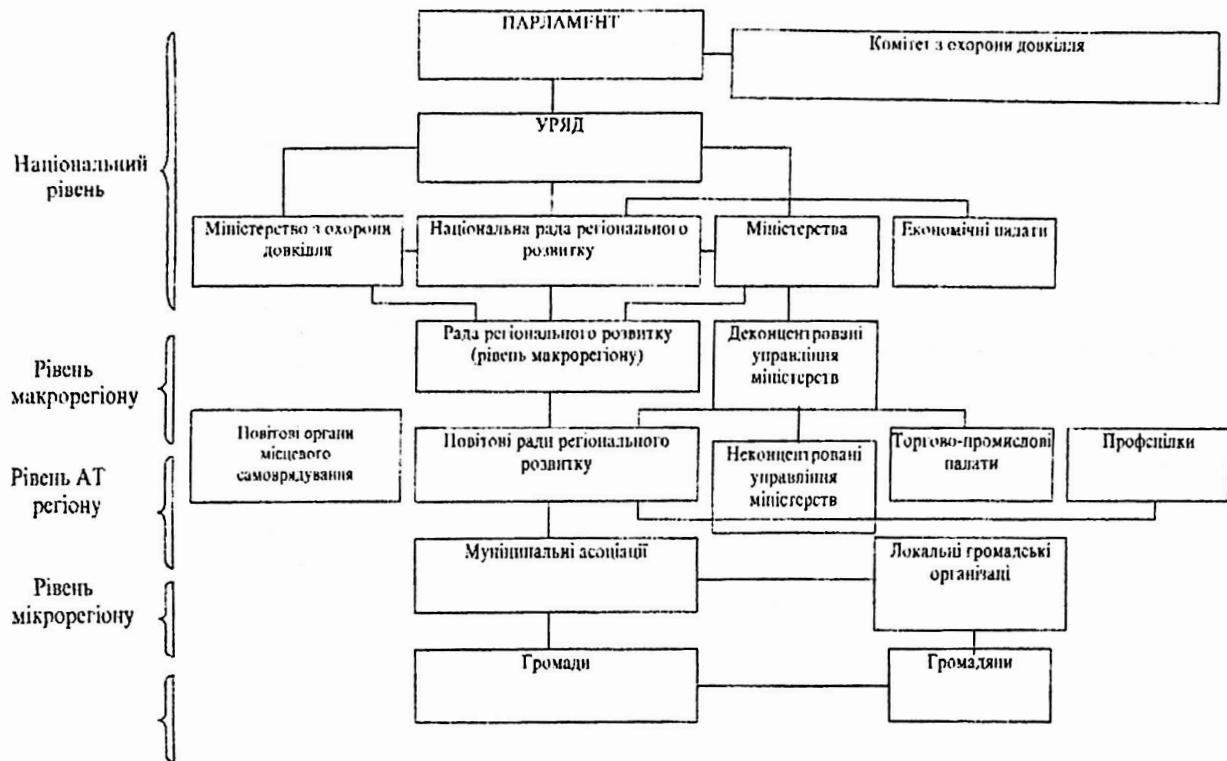


Табл. 3. Програми розвитку регіонів у країнах Центральної Європи “першої хвилі” інтеграції в Європейський Союз

<i>Країна</i>	<i>Програма</i>
<i>Чеська республіка</i>	<i>Програми підтримки розвитку окремих регіонів</i>
<i>Естонія</i>	<i>Програми розвитку периферійних регіонів</i> <i>Програми розвитку монофункціональних поселень</i> <i>Програма розвитку островів</i> <i>Програма розвитку регіону Сетумма (східна Естонія)</i> <i>Програма розвитку південно-східної Естонії</i> <i>Програма розвитку північно-східної Естонії (Іда Вірту)</i> <i>Програма розвитку прикордонних регіонів</i> <i>Програма підтримки розвитку сільської місцевості та громад</i>
<i>Угорщина</i>	<i>Програма цільової державної підтримки регіональної політики – підтримка проектів створення економічної та соціальної інфраструктури на цільових територіях</i> <i>Програма просторового вирівнювання – підтримка проектів органів місцевого самоврядування пріоритетних територій</i>
<i>Польща</i>	<i>Спеціальні фонди державного бюджету</i>
<i>Словенія</i>	<i>Стаття «Регіональний розвиток» у державному бюджеті, надання допомоги муніципалітетам у демографічно несприятливих територіях з Фонду регіонального розвитку</i>

Джерело: Szemler T. Regional Development, Preaccession and EU Structural Funds In: European Union Enlargement and The Open Society Agenda: Local Government and Public Administration (2000), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary, p. 47.

Табл. 4. Схеми надання регіональної допомоги підприємствам у країнах Центральної Європи “першої хвилі” інтеграції в Європейський Союз

Країна	Програма
Чеська республіка	REGION — надання субсидій малому та середньому бізнесу у регіонах, які зазнали структурних змін ROZVOJ (Розвиток) — надання субсидій малому та середньому бізнесу у регіонах, які зазнали структурних змін PREFERENCE — надання позик малим підприємствам VILLAGE — створення та розвиток малого та середнього бізнесу у малих селах
Естонія	Надання позик для потреб регіонального розвитку Надання податкових пільг
Угорщина	Надання податкових пільг
Польща	Надання податкових пільг у рамках вільних економічних зон
Словенія	Надання податкових концепцій, «м'яких» позик бізнесу

Джерело: Szemler T. *Regional Development, Preaccession and EU Structural Funds In: European Union Enlargement and The Open Society Agenda: Local Government and Public Administration (2000), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary, p. 47.*

Використана література

1. Козак М. *Реформи и региональное развитие: пример Польши (доклад, представленный на конференции в Киеве 8 октября. — 1999 г.)*.

2. Конференція “Концептуальні засади регіональної політики України”, Київ, 8 жовтня. — 1999 р.

Жданов И. *О бедных регионах замолвите слово // Зеркало недели. - № 29. — 22 июля. — 2000 г.*

3. Резолюція VI Всеукраїнських муніципальних слухань “Об’єднання зусиль заради місцевого і регіонального розвитку та процвітання України”.

4. *Decentralization: Experiments and Reforms /Ed. by Horvath T. (2000), Vol. 1, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary.*

5. *Green Paper Regional Development Policy in Romania, Romanian Government and European Commission PHARE Programme, Bucuresti (1997), 88 p.*

6. Illner, M. *Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe ? In: Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe /Ed. By Jonathan D. Kimball (1999), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary.*

7. Phare — STRUDER *A Pilot Regional development Programme experiences — Results — Inspirations (Ed. By Marek Kozak and Andrzej Pyszkowski), Warsaw (1999), 79 p.*

8. Szemler T. *Regional Development, Preaccession and EU Structural Funds In: European Union Enlargement and The Open Society Agenda: Local Government and Public Administration (2000), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary.*